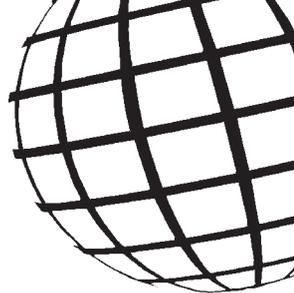


Nuevos horizontes del multilateralismo global: El desarrollo de la Responsabilidad de Proteger y la perspectiva de Chile*



Jorge Riquelme Rivera**

Resumen:

Contextualizando el análisis en un escenario internacional crecientemente multipolar, determinado importantemente por el proceso de globalización y sus consecuencias sobre la soberanía de los Estados, el presente artículo estudia el desarrollo que ha tenido el concepto de la Responsabilidad de Proteger desde sus orígenes. En esta línea, se destaca que esta materia no cuenta con el consenso de la comunidad internacional en su contenido y aspectos políticos. Bajo esta perspectiva, el trabajo examina las distintas posiciones adoptadas al respecto por los países de la región de América Latina, enfocándose especialmente en el caso de Chile, que ha sido un activo impulsor del concepto.

Abstract:

In the context of an increasingly multipolar international scenario, fundamentally influenced by the globalization process and its consequences on State sovereignty, the present article analyzes the development of the concept of Responsibility to Protect from its origins. The text underscores that its elements and political aspects do not have the consensus of the international community. Based on this view, the work examines the different positions that exist on the issue by the countries of Latin America, focusing especially on the case of Chile, who has actively supported the concept.

Palabras clave:

Responsabilidad de Proteger – Multilateralismo – Política Exterior de Chile.

Key words:

Responsibility to Protect – Multilateralism – Chilean Foreign Policy.

* Fecha de presentación: 21 de diciembre de 2013. Fecha de aprobación: 15 de abril de 2014.

** Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Doctorando en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. Graduado del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Washington D.C. Actualmente ejerce docencia en la Universidad de Chile y en la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales. El autor agradece los valiosos comentarios de Irene Acevedo Alborno y Abraham Quezada Vergara. Desde luego, este trabajo es de exclusiva responsabilidad de quien escribe.

1. Introducción: Las tendencias del escenario internacional contemporáneo

El contexto internacional fue el escenario de profundas mutaciones tras la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría. El tradicional bipolarismo dio paso a una transitoria hegemonía estadounidense, que se vio sacudida a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Algunos analistas sostienen que, luego de esa fecha, se ha acentuado la presencia de nuevas y renovadas potencias que han puesto en entredicho la transitoria supremacía de Estados Unidos, en lo que se ha denominado como la “Post Post Guerra Fría”. Según plantea Fareed Zakaria (2009), se estaría asistiendo a un gran cambio de poder en el mundo, susceptible de entender como “la emergencia del resto” (“*the rise of the rest*”). Esta transformación se expresaría en la ascensión de nuevos polos de poder político y económico en el orbe, siendo este ascenso más visible en Asia, donde se destaca predominantemente el caso chino.

En consecuencia, se estaría en presencia de una transformación radical de la política mundial, donde se desarrollan y surgen nuevos poderes, como Brasil, China e India, los que apoyarían la configuración de un escenario crecientemente multipolar. Algunos analistas han llevado más allá esta reflexión, sosteniendo que se estaría entrando en una nueva etapa de no-polaridad, sin vislumbrarse para el futuro una reconocible estructura de poder que tome el lugar de Estados Unidos como antiguo *hegemón*.

En este panorama, cabe igualmente destacar los variados efectos de la globalización sobre la política internacional, proceso que se dinamizó con fuerza luego del fin de la Guerra Fría, implicando cambios radicales en las tradicionales concepciones y atributos ligados a los modernos Estados nación independientes, como es el caso de la clásica noción de soberanía y su principio asociado de no intervención. En un contexto de interdependencia global, el Estado ve afectada su soberanía ante el dinamismo que evidencia el derecho internacional y las organizaciones intergubernamentales, como ha sido el caso del potente desarrollo que evidencia el sistema de Naciones Unidas y sus órganos, fondos y programas.

También, estas profundas transformaciones llevarían aparejada la difusión del poder desde los tradicionales Estados a nuevos actores no estatales, como individuos y grupos crecientemente empoderados, dando lugar a un sistema internacional cada vez más complejo y descentralizado.

En este marco general, se puede señalar que el concepto de soberanía surgido a partir de la Paz de Westfalia de 1648, pese a las variadas transformaciones que acontecieron desde entonces en la política internacional, había mantenido hasta el presente cuatro características principales: la autoridad interna, que implica que el Estado soberano goza de la autoridad política suprema y del monopolio de la fuerza física legítima dentro del territorio; el control de las fronteras, que involucra que el Estado tiene la capacidad de regular los movimientos a través de sus límites; autonomía política, es decir,

que el Estado puede escoger su política externa libremente; y, por último, la no intervención, que entiende que el Estado soberano es reconocido por otros Estados como una entidad independiente, estando libre de toda forma de intervención externa (Assis de Almeida, 2006: 93). En esencia, Westfalia fue un acuerdo diplomático que procuró organizar la vida política en Europa, basándose en los principios de la soberanía nacional y la no intervención. Con su extensión, este esquema originariamente europeo tuvo un alcance mundial: Occidente, por la vía de la expansión de sus imperios, fue propagando el sistema westfaliano, sustentado en la integridad territorial de sus unidades (Tokatlíán, 113-114).

En relación con lo anterior, el diplomático argentino Ricardo Arredondo plantea que actualmente existe en la política mundial una aguda tensión entre dos conceptos fundamentales que han estructurado hasta ahora las relaciones internacionales: la defensa de la autonomía de los Estados individualmente considerados de una interferencia exterior, lo que se asocia con el principio de la no intervención; y la preocupación por la protección de los derechos humanos de la población de un Estado en situación de violaciones graves de esos derechos, y la provisión de medidas para poner fin o aliviar esta situación, lo que se conoce con el genérico de “intervención humanitaria” (Arredondo, 2012: 10).

A este respecto, ya en el año 1993 el diplomático y estudioso africano Francis Deng introdujo el concepto de “soberanía como responsabilidad”, a través del cual se entendía que los Estados eran entidades al servicio del individuo, concibiendo la soberanía no como control y poder, sino como responsabilidad. Esta renovada concepción de soberanía difería de la tradicional interpretación de la soberanía westfaliana, entendida como no interferencia en los asuntos internos (Jones *et. al.* 2009: 9). La soberanía, en los términos de Deng, se relaciona con las obligaciones fundamentales de los Estados respecto del mantenimiento de estándares mínimos de seguridad y bienestar social de los ciudadanos, siendo, en tal sentido, responsables ante la población nacional y la comunidad internacional.

Tradicionalmente la soberanía, con su énfasis en la no interferencia en los asuntos domésticos, se constituyó como un principio fundamental para la convivencia internacional, en tanto en un mundo constituido por Estados marcados por enormes asimetrías de poder, otorgaba altos niveles de orden, reciprocidad y predictibilidad en las relaciones. De tal modo, la soberanía protegía a los Estados más débiles de la depredación de los Estados más poderosos (Jones *et. al.* 2009: 10). No obstante, en el escenario contemporáneo, delineado a partir del término de la Guerra Fría y determinado en gran medida por el proceso de globalización y su secuela de interdependencia, la soberanía tradicional ha fallado en producir orden y estabilidad. Al tradicional conflicto interestatal ha seguido la proliferación de conflictos internos. Se ha entrado en una nueva etapa que se podría calificar como “paz violenta”.

La oleada de desastres humanitarios que se apreció a partir del fin del conflicto bipolar demostró que la soberanía tradicional se constituyó como un

obstáculo para la asistencia a las víctimas de numerosas guerras civiles. Ante esta situación, la rearticulación conceptual planteada por Deng, sirvió de base para la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS, por su sigla en inglés), establecida en 2000 y liderada por el ex Canciller australiano Gareth Evans y el ex Asesor Especial del Secretario General de Naciones Unidas para África Mahmoud Sahnoun, que planteó por primera vez el concepto de la Responsabilidad de Proteger, con el fin de contribuir a poner freno a los desastres humanitarios derivados de conflictos internos, tan recurrentes en el escenario internacional contemporáneo. Como se verá más adelante, este principio internacional tiene como objetivo fundamental asegurar una respuesta efectiva de la comunidad internacional ante cuatro crímenes específicos y limitados –genocidio, depuración étnica, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad– siendo analizado conceptualmente y en la práctica por la comunidad internacional en distintos debates en la Asamblea General de Naciones Unidas y en múltiples resoluciones del Consejo de Seguridad.

Sin embargo, la Responsabilidad de Proteger es un tema que no ha sido profusamente estudiado en América Latina y el Caribe y no cuenta, por lo tanto, con una extensa literatura desde la región. Por tal motivo, el presente trabajo pretende contribuir, aunque sea en parte, a remediar esta situación. Teniendo como base lo anterior, el artículo analiza el desarrollo de dicho concepto y las distintas opciones que han adoptado al respecto los países latinoamericanos. Finalmente, se estudiará la posición de Chile en la materia, caracterizada por su férreo apoyo desde los orígenes de dicha noción en el panel liderado por Evans y Sahnoun. El estudio del caso chileno resulta particularmente relevante ante la escasez de bibliografía en la materia, así como por ser este país uno de los más fuertes promotores del concepto a nivel regional latinoamericano.

2. El surgimiento y desarrollo de la noción de Responsabilidad de Proteger

El fin del siglo XX generó un cambio en la naturaleza de los conflictos armados. Largas guerras interestatales fueron reemplazadas por conflictos internos violentos. Los genocidios en Somalia, Ruanda y Bosnia demostraron la incapacidad de la comunidad internacional para responder rápida y eficazmente frente a tales atrocidades masivas.

La Organización de Naciones Unidas desde sus orígenes tuvo como objetivo principal dotar al mundo de paz, luego de las terribles consecuencias de la Segunda Guerra Mundial. Siendo el propósito fundamental de la Organización la mantención de la paz y seguridad internacionales, deteniendo los conflictos interestatales, a partir del fin de la Guerra Fría quedó en claro que eran necesarios nuevos conceptos y reformas institucionales. Hacia fines del siglo XX la mayoría de los conflictos en el mundo tenían un carácter intraestatal, relacionados con guerras civiles o conflictos armados

internos. Gran parte de los conflictos de la post Guerra Fría evidenciaron la brutalidad de ciertos gobiernos contra sus propias poblaciones, lo que representará en adelante parte de los más importantes desafíos para la comunidad de naciones. Se necesitaban nuevos conceptos para guiar la respuesta internacional ante estos retos. De este modo, comenzó a reconfigurarse una nueva concepción de seguridad de carácter multidimensional, ya no sólo interestatal, poniendo al individuo en el centro de las preocupaciones del sistema de Naciones Unidas. La tradicional concepción de seguridad westfaliana era complementada, de esta manera, con la conceptualización sobre la seguridad humana (Ku, 2005: 346), lo que servirá como importante base de lo que será la propuesta de la Responsabilidad de Proteger. Junto a ello, la señalada redefinición del tradicional concepto de soberanía, entendida como no intervención, sirvió como sustento para la articulación de un nuevo concepto relacionado con la responsabilidad de la comunidad internacional cuando un Estado no es capaz o no tiene la disposición para proteger a sus propios ciudadanos.

En la década de los noventa existían serias discrepancias en lo que se refiere al uso legítimo de la fuerza, debate que había causado tensión internacional, especialmente a partir del bombardeo de la OTAN sobre Kosovo. El ex Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, veía como prioritario alcanzar un consenso internacional básico sobre cuándo y cómo se podía utilizar la fuerza para defender la paz y la seguridad internacionales. En 1999 el mismo Annan manifestó ante la Asamblea General que “el mundo no puede cruzarse de brazos cuando se cometen violaciones manifiestas y sistemáticas de los derechos humanos” (en Sánchez, 2010: 77). Si bien desde algunos sectores se apreció la intervención de la OTAN como moralmente justa, el hecho causó preocupación por su ilegalidad respecto del derecho internacional, atizándose un amplio debate internacional acerca del derecho de intervención, y sobre cómo, cuándo y bajo qué autoridad debía ser ejercido. Para ciertos países occidentales, la intervención de la Alianza Atlántica era apreciada como la acción de una “alianza de democracias” (particularmente del mundo europeo), mientras para otros países en desarrollo representaba una mera alianza de antiguos poderes coloniales (Orchard, 2012: 380). En palabras del diplomático venezolano Alfredo Toro:

“...para finales de los años 90, la gran mayoría de los Estados y de los académicos consideraban que, desde el surgimiento de la Carta de las Naciones Unidas, no se había producido un caso genuino de intervención humanitaria que pudiera sentar los cimientos para una norma internacional de intervención por razones humanitarias. Sin embargo, la intervención de la OTAN en la República de la Federación Yugoslava en octubre de 1999 va a reabrir el debate” (Toro, 2012: 143).

En consideración de todo lo anterior, en el año 2000 se creó en el marco de Naciones Unidas, la ICISS, bajo el liderazgo de Gareth Evans y Mahmoud

Sahnoun. Según Toro, “Esta comisión se va a encargar de desarrollar una nueva concepción jurídica que permita justificar la intervención en los asuntos internos de otros Estados por razones humanitarias” (Toro, 2012: 146). El principal aporte de la Comisión fue cambiar los términos del debate, enfocándose ya no en el derecho a intervenir –asociado hasta ese momento con el unilateralismo–, sino en la responsabilidad de los Estados de proteger a las poblaciones amenazadas. El informe de la Comisión introdujo por primera vez el concepto de la Responsabilidad de Proteger, rearticulando el debate sobre la legalidad y la legitimidad de las intervenciones humanitarias (Orchard, 2012: 377).¹

Dicha conceptualización fue impulsada de manera principal por países que podrían calificarse como poderes intermedios, como fue el caso de Canadá y Australia, Estados de raigambre propiamente occidental, democráticos, estables, con una conducta internacional moderada y altamente satisfechos y cómodos en su posicionamiento en el tradicional ordenamiento westfaliano, pero con relevantes tendencias reformistas y modernas, bajo el punto de vista del derecho internacional y el multilateralismo.

Según la ICISS, la Responsabilidad de Proteger representa una “norma emergente”, que actúa como un concepto paraguas, que también involucra la responsabilidad de reaccionar, la responsabilidad de prevenir y la responsabilidad de reconstruir. Además, disponía que la comunidad internacional, a través del Consejo de Seguridad, tiene la responsabilidad de actuar para proteger a las poblaciones amenazadas si el Estado es incapaz o se niega a hacerlo. De este modo, el tradicional concepto de soberanía westfaliana pasaba a entenderse como ejercicio de responsabilidad, teniendo un carácter dual: externamente, como el respeto a la soberanía de otros Estados e, internamente, como el respeto a la dignidad y los derechos básicos de la población del Estado (Evans y Sahnoun, 2002). La soberanía ya no se entendía como el ejercicio del poder soberano, sino como el respeto primordial del Estado a los derechos humanos.

Con estos antecedentes, en el año 2004 el Grupo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Amenazas, Desafíos y Cambio endosó la noción de Responsabilidad de Proteger, la cual, luego, fue incorporada en el informe del Secretario General, “Un concepto más amplio de la libertad”, de 2005, como base para la acción colectiva contra crímenes masivos graves.

Sobre la base de todo lo anterior, la Responsabilidad de Proteger fue adoptada en la Cumbre Mundial de 2005, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas (párrafos 138-139 del Documento Final) y reafir-

¹ A este respecto, cabe señalar que la Responsabilidad de Proteger tenía un antecedente directo en las disposiciones fundamentales de la Unión Africana. La históricamente compleja situación africana motivó que la Unión haya establecido como principio fundamental en su acta constitutiva del año 2000 “el derecho de la Unión a intervenir en un Estado miembro con arreglo a una decisión de la Asamblea y en caso de circunstancias graves tales como los crímenes de guerra, el genocidio y los crímenes de lesa humanidad”.

mada por el Consejo de Seguridad, en su resolución 1674 de 2006. Cabe destacar que la versión de la Responsabilidad de Proteger adoptada en 2005 es más “liviana” que la propuesta por el informe ICISS, en tanto, distintamente a la mencionada Comisión, no propone criterios para guiar la toma de decisiones sobre cuándo se debe intervenir y no hay un código de conducta para el uso del veto en el Consejo de Seguridad (Arredondo, 2012: 49). Además, se debe anotar que, en un *Non Paper* presentado por Japón, México y Chile al Presidente de la Asamblea General en mayo de 2005, se proponía que la noción de la Responsabilidad de Proteger debía ser abordada como un “continuo”, que incluía la prevención y la asistencia internacional, hasta la acción colectiva de acuerdo a la Carta de Naciones Unidas. Sin embargo, como sostiene el diplomático chileno Hugo Ignacio Llanos, “Desafortunadamente el Documento Final de la Cumbre de 2005 no incluyó este concepto, pero la idea subyace en la estrategia del Secretario General para hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger, de enero de 2009” (Llanos, 2012: 135). En concreto, los mencionados párrafos del Documento Final de la Cumbre de 2005 señalan lo siguiente:

138. Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana.

139. La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Destacamos la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional. También tenemos inten-

ción de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos”.

Sin perjuicio de lo anterior, el mayoritario apoyo recibido por el concepto de la Responsabilidad de Proteger por los países miembros de Naciones Unidas, representa la preclara evidencia de un cambio en la comprensión de la soberanía estatal, ya no entendida como un principio sacrosanto de la convivencia internacional, sino como una positiva obligación de los Estados hacia sus ciudadanos en su respuesta ante situaciones de atrocidades contra los derechos humanos.

En el informe “Hacer Efectiva la Responsabilidad de Proteger” de 2009, el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, define la amplitud del concepto e identifica actividades específicas para los Estados, organizaciones regionales y en los órganos principales y el Secretariado de Naciones Unidas para asegurar la efectiva prevención y respuesta ante graves situaciones humanitarias. Asimismo, el 14 de septiembre de 2009 la Asamblea General de Naciones Unidas adopta la resolución A/RES/63/308 sobre la Responsabilidad de Proteger, aunque en este poco extenso documento sólo se decide seguir examinando el tema.

Por su parte, el Informe del Secretario General sobre la Responsabilidad de Proteger del año 2013 se centra en la responsabilidad del Estado y la prevención. En esta línea, el informe busca evaluar las causas y la dinámica de los crímenes y violaciones bajo la esfera de la Responsabilidad de Proteger, así como revisar el conjunto de medidas estructurales y operativas que los Estados pueden adoptar para prevenir el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Asimismo, el Informe destaca que la comisión de dichos crímenes es el resultado de procesos y no eventos singulares. Por tal motivo, se plantea que resulta esencial una acción temprana por parte de los Estados para abordar los factores estructurales y operacionales frente a tales crímenes.

Entre las medidas preventivas, el informe menciona la protección a nivel constitucional; procesos electorales democráticos; cartas de protección de derechos y libertades; perseguir responsabilidades por violaciones a los derechos humanos y por crímenes atroces; crear procesos de transición justos e inclusivos; y fortalecer o desarrollar instituciones nacionales, incluyendo los cuerpos legislativos. También, el Informe se refiere a la designación de un punto focal o un mecanismo interinstitucional que integre la perspectiva de prevención en las políticas públicas y diseñe estrategias y coordine los esfuerzos nacionales; el establecimiento de mecanismos eficaces de alerta temprana; procesos institucionalizados de diálogo entre el Estado y las comunidades; y sistemas educativos que promuevan la tolerancia y entendimiento de la diversidad de valores. Igualmente, el informe destaca la

importancia de crear asociaciones para la prevención, como es el caso de la Red Latinoamericana para el Genocidio y la Prevención de Atrocidades en Masa.

Con todos sus avatares, la Responsabilidad de Proteger emerge como el reconocimiento de un nuevo principio, no contemplado por la Carta de las Naciones Unidas, que representa un cambio fundamental en la consideración tradicional de la soberanía de los Estados, que pasa a ser concebida como un conjunto de derechos y responsabilidades de los poderes públicos frente a sus ciudadanos. La base para justificar dicho cambio conceptual reside en el concepto mismo de soberanía del Estado, que pasa de ser un ejercicio de control y autoridad a un ejercicio de responsabilidad. Este principio internacional busca asegurar una respuesta efectiva de la comunidad internacional ante cuatro crímenes específicos y limitados: genocidio, depuración étnica, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Según sostiene el profesor José Sánchez:

“El listado taxativo de crímenes internacionales no sólo impide la extensión de la protección a situaciones en las que los colectivos puedan ser objeto de vulneraciones masivas y graves, sino que excluye la aplicación de la responsabilidad de proteger a situaciones excepcionales, no provocadas directamente por el ser humano, tales como calamidades o desastres naturales” (Sánchez, 2010: 79).

Cabe señalar, además, que la Responsabilidad de Proteger, como su nombre lo indica, no contempla juzgar o punir a los responsables de estos crímenes, sino la de proteger a la población de su comisión. Asimismo, la atrocidad y masividad de los crímenes que contempla la Responsabilidad de Proteger hacen que estos sean lo suficientemente objetivos e indiscutibles como para que el ejercicio de dicha responsabilidad quede justificada en la práctica (Sánchez, 2010).

Según este principio, es obligación de los Estados proteger a sus ciudadanos ante tales crímenes y es deber de la comunidad internacional auxiliar a los Estados en el cumplimiento de esta tarea. No obstante, si el Estado no cumple con esta obligación, la responsabilidad recae sobre la comunidad internacional. Es decir, si el Estado afectado está incumpliendo con su obligación de proteger, y sólo entonces, el Consejo de Seguridad podría considerar el uso de la fuerza. Ello implica que los Estados deben estar preparados para actuar colectivamente de forma oportuna y decidida para proteger a la población en riesgo. Predominaría de este modo la Responsabilidad de Proteger antes que el tradicional principio de no intervención y de inviolabilidad de las fronteras.

La Responsabilidad de Proteger puede hacerse efectiva a través de medios diplomáticos, legales, coercitivos (sanciones) y militares, reconociendo tres pilares para su aplicación:

1. Advertencia.
2. Cooperación internacional para apoyar al Estado que no se encuentra en condiciones de proteger a su población.
3. Uso de la fuerza.

El informe de la ICISS y el del Secretario General –“Un concepto más amplio de libertad”– plantearon cinco principios precautorios o “criterios de legitimidad” para orientar las decisiones sobre la Responsabilidad de Proteger: la violencia en cuestión debe incluir la pérdida real o inminente de vidas humanas en gran escala; el propósito de la intervención debe ser el de prevenir o poner fin al sufrimiento de la población; el uso de la fuerza debe ser el último recurso; los medios deben ser proporcionales a los fines que se buscan; y la intervención debe tener razonables perspectivas de éxito. Tales principios no fueron abarcados en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, razón por la cual no existen principios formales que guíen la toma de decisiones del Consejo de Seguridad, siendo este punto uno de los principales temas que forman parte de los actuales debates de la comunidad internacional al respecto.

Frente a la recurrente inacción del Consejo de Seguridad ante situaciones humanitarias graves, debido al accionar de los miembros permanentes que poseen el poder de veto –lo que pone entre las prioridades de la comunidad internacional la reforma urgente de este Órgano principal de Naciones Unidas²– la Responsabilidad de Proteger, según los planteamientos de la ICISS, señala la necesidad de establecer un código de conducta mediante el cual tales miembros se comprometan a no ejercer el veto en los casos que involucren los crímenes que contempla este principio. Otra propuesta que se baraja para superar la inacción del Consejo de Seguridad es acudir al rol subsidiario de la Asamblea General en materia de paz y seguridad, con arreglo al procedimiento de la Resolución Unión pro Paz de 1950.

Por último, cabe señalar que, en la comunidad internacional, el principio de la Responsabilidad de Proteger no cuenta con un amplio consenso. Por ejemplo, ciertos países del mundo en desarrollo, agrupados, en el G-77 más China y en el Movimiento de Países No Alineados (NOAL), han expresado en varias ocasiones su temor de que la Responsabilidad de Proteger sirva como pretexto para avalar o justificar intervenciones. A nivel internacional, entre los principales críticos se cuentan Siria, Irán y Ruanda, países que sostienen visiones críticas hacia los procesos asociados a la globalización y liberalización económica, con posturas que podrían catalogarse como tradicionales o absolutas sobre la soberanía y la no intervención. En general, las voces críticas de la comunidad internacional vendrían desde países que a lo largo de su

² El tema de la reforma del Consejo de Seguridad en su composición y funcionamiento ha sido profusamente analizado y, paradójicamente, es una materia sobre la cual los avances son prácticamente nulos. Véase, al respecto, Sepúlveda y Riquelme (2009).

historia han sufrido situaciones de colonialismo e intervencionismo, siendo, en muchas ocasiones, Estados de menor tamaño relativo, que forman parte de lo que tradicionalmente se ha considerado como periferia y, por lo tanto, son especialmente sensibles y vulnerables ante eventuales decisiones abusivas o manipuladas en materia de intervención humanitaria. En el fondo, tales países aprecian al concepto de la Responsabilidad de Proteger como un mero argumento para mutilar la independencia y la soberanía de los países del Sur.

En la misma línea, según sostiene Muñoz (2010), desde ciertos sectores se teme que los países poderosos puedan abusar de este nuevo principio para intervenir en países en desarrollo, alegando motivos altruistas. Por otro lado, otros creen que la Responsabilidad de Proteger ya es una norma del derecho internacional consuetudinario, que debería ser aplicada incondicionalmente y sin demoras en caso de cualquier crisis humanitaria en el mundo. Entre los países favorables hacia la Responsabilidad de Proteger, cabe destacar a los miembros de la Unión Europea y otros países occidentales. El caso de Francia parece especialmente notable, como lo evidencia su intervención durante el diálogo interactivo para analizar el informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre la Responsabilidad de Proteger, que fue convocado a principios de septiembre de 2013 en Nueva York, en la cual la delegación gala planteó la posibilidad de que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad se abstengan de utilizar el derecho a veto, cuando se trate de crímenes de lesa humanidad. Desde luego, entre ambas posiciones existe una gama de posiciones intermedias.

Las voces críticas asomaron con particular fuerza a raíz de la resolución 1973 del Consejo de Seguridad de marzo de 2011, que autorizó el establecimiento de medidas para la intervención en Libia. Las principales críticas apuntaban a las modalidades de su aplicación, por cuanto las actividades derivadas de la resolución decantaron en el cambio del régimen libio. Por otro lado, a partir de los sucesos de Libia se reactivó el debate internacional sobre el concepto, tanto a nivel regional como global, una de cuyas expresiones es la propuesta brasileña de la “Responsabilidad al Proteger” (*Responsibility while Protecting*), que se examinará con mayor detalle en la sección siguiente.

3. América Latina ante la Responsabilidad de Proteger

Como se indicó más arriba, la Responsabilidad de Proteger no cuenta con el consenso de la comunidad internacional. Siendo el tema de las intervenciones extranjeras parte integrante de la historia latinoamericana, las diferencias acerca de este principio también se han replicado en el ámbito regional, especialmente considerando que el tema de la no intervención ha sido una cuestión fundamental en América Latina y en otros países en desarrollo.

Ciertos países, como Chile, México y Guatemala, han sido fuertes impulsores del concepto desde sus inicios. Otros países, susceptibles de agrupar bajo el eje ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América),

tales como Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, han sido particularmente críticos en torno al concepto, alegando que éste podría justificar eventuales intervenciones extranjeras que atenten contra la soberanía de los países. Otros Estados, como Argentina y Brasil, sin oponerse, han sido cautos al respecto, situándose en una posición intermedia entre las dos posturas señaladas. Según sostiene Arredondo (2012: 266), estos últimos países estiman que el principio, sobre el cual albergan algunas dudas, necesita aún una mayor elaboración, particularmente en cuanto a la responsabilidad de reaccionar y al eventual uso de la fuerza.

Dentro del primer grupo, encontramos numerosas declaraciones de apoyo del gobierno mexicano desde los inicios del concepto. Por ejemplo, el Representante de México ante Naciones Unidas, Embajador Claude Heller, señaló durante el Tercer Debate Abierto del Consejo de Seguridad sobre la Protección de Civiles en Conflictos Armados, celebrado en Nueva York el 22 de junio de 2007, que:

“Uno de los resultados más importantes de la Cumbre de 2005 fue el reconocimiento del principio de responsabilidad por la comunidad internacional de proteger a las poblaciones del genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y los delitos de lesa humanidad... Mientras algunos Estados ven en este principio una continuación de prácticas intervencionistas, dirigidas a desestabilizar regímenes políticos, otros promueven su aplicación de manera selectiva, limitando el alcance de los casos significativos a sus intereses políticos. Por esta razón, es esencial que nos comprometamos a alcanzar nuevos acuerdos, que le den un contenido verdadero a un principio tan importante de una manera objetiva e imparcial...”(International Coalition for the Responsibility to Protect, s/f: 3).

Desde la vertiente opuesta, cabe citar las fuertes declaraciones venezolanas de resistencia ante la Responsabilidad de Proteger. En los ámbitos regional e internacional, este país ha asumido una estrategia que podría caracterizarse como de un carácter marcadamente geoestratégico y militar, y cargado de elementos ideológicos. Según el profesor Andrés Serbin, mediante una diplomacia proactiva que utiliza los recursos energéticos, en el marco de iniciativas como Petrocaribe, Venezuela ha pretendido fortalecer su liderazgo regional, al mismo tiempo que asumir un papel global más relevante a través de alianzas con Irán, Rusia y China y la utilización de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), de la mano de una retórica fuertemente antiimperialista (Serbin, 2009: 147). Respecto de la Responsabilidad de Proteger, en particular, durante la apertura del 60° período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, celebrada entre los días 14 y 16 de septiembre de 2005 en Nueva York, el presidente Chávez planteó que:

“...resulta imprecindible un nuevo orden político internacional, no permita que un puñado de países intente reinterpretar impunemente los prin-

cipios del Derecho Internacional para dar cabida a doctrinas como la Guerra Preventiva, ¡vaya que nos amenazan con la guerra preventiva!, y la llamada ahora Responsabilidad de Proteger, pero hay que preguntarse quién nos va a proteger, cómo nos van a proteger..” (International Coalition for the Responsibility to Protect, s/f: 5).

En el caso de Argentina, luego de ciertas dudas, el país pasó a ser un impulsor del concepto. El 28 de junio de 2006, durante el Primer Debate Abierto del Consejo de Seguridad sobre la Protección de Civiles en Conflicto Armado, el embajador argentino Roberto García Moritán señaló que:

“...el documento final de la Cumbre de 2005, consolidó el enriquecedor debate de años previos, a través de la adopción del concepto de la Responsabilidad de Proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los delitos de lesa humanidad. En ese documento nuestros líderes indicaron que están listos a tomar acción colectiva de manera oportuna y decisiva a través de este Consejo en contra de estas serias situaciones” (International Coalition for the Responsibility to Protect, s/f: 1).

Finalmente, cabe destacar la posición de Brasil, en la cual corresponde detenerse. Este país, desde los inicios de la conceptualización sobre la Responsabilidad de Proteger, manifestó cautela sobre este principio, aunque últimamente ha cobrado protagonismo al promover el concepto de la Responsabilidad al Proteger, a partir de los sucesos de Libia. A este respecto, se debe señalar que la resolución 1973 del Consejo de Seguridad, de marzo de 2011, tuvo como resultado no previsto en el mandato el cambio del régimen libio, materia que ha suscitado un amplio debate internacional. Ante esta situación, el gigante sudamericano, de ser un actor cauto frente a la Responsabilidad de Proteger, ha pasado a asumir una posición de liderazgo en el tema a nivel regional, planteando nuevas formulaciones. Como sostiene el profesor Gilberto Rodrigues:

“En medio de un silencioso malestar entre diversos gobiernos que estuvieron en desacuerdo con la forma en que la Resolución 1973 fue implementada –inclusive China y Rusia– el gobierno brasileño sorprendió con un llamado a la responsabilidad al proteger” (Rodrigues, 2012: 170).

La primera vez que la iniciativa brasileña apareció públicamente fue en un artículo del Canciller Antonio Patriota, publicado en el periódico *Folha* de São Paulo el 1 de septiembre de 2011³. En el artículo, el Ministro Patriota afirmaba que:

³ El señalado artículo está disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0109201107.htm>.

“para Brasil, lo fundamental es que, al ejercer la responsabilidad de proteger por la vía militar, la comunidad internacional, además de contar con el correspondiente mandato multilateral, observe otro precepto: el de la ‘responsabilidad al proteger’. El uso de la fuerza solo puede ser utilizado como último recurso” (en Rodrigues, 2012: 175).

Como se aprecia, el artículo se refería clara y críticamente a la acción de la OTAN en Libia. En el mismo tenor se refirió la Presidenta brasileña Dilma Rouseff, durante el Debate General de la Asamblea General, el día 21 de septiembre de 2011. En la ocasión la Presidenta introdujo el mencionado concepto en el terreno multilateral, poniendo un énfasis especial en el ámbito de la prevención, señalando que la diplomacia preventiva reduce los riesgos de conflicto armado y los costos humanos asociados a él.

Un mayor detalle de la noción propuesta por Brasil se encuentra en la Nota Conceptual *Responsibility while Protecting: elements for the development and promotion of a concept*, presentada mediante una carta al Secretario General de Naciones Unidas por la Representante Permanente de Brasil, Embajadora Maria Luisa Ribeiro Viotti, el 11 de noviembre de 2011. Según explica el documento, la iniciativa de Itamaraty no pretende sustituir a la Responsabilidad de Proteger, sino más bien complementarla a través de la creación de reglas más claras en los temas más polémicos, como otorgar el máximo de protección antes de intervenir, máximo de cautela y *accountability* ante el Consejo de Seguridad al intervenir.⁴ La propuesta de Brasil plantea que la aplicación de los pilares debe ser consecutiva, aplicándose primero la prevención y responsabilidad de los Estados, luego la cooperación internacional, para culminar con el tercer pilar relativo a las medidas coercitivas. Aunque para este país la aplicación de los mencionados pilares es una consecución lógica y no cronológica.

A principios de febrero de 2012, las co-presidencias del Grupo de Amigos de la Responsabilidad de Proteger (Holanda y Ruanda) invitaron a una reunión informal en Nueva York para discutir la iniciativa brasileña. Durante la reunión, ante esta propuesta se visualizaron dos posturas claras. Una, que no aprecia a esta postura como un concepto contradictorio con la Responsabilidad de Proteger, sino como una oportunidad para avanzar en el desarrollo y legitimación de este concepto. Asimismo, reconoce en la iniciativa brasileña la búsqueda de una mayor transparencia y *accountability* en la aplicación del tercer pilar (uso de la fuerza), por parte del Consejo de Seguridad.

La otra perspectiva se opone a la propuesta de Brasil, señalando que constituye un peligro o riesgo para el concepto de la Responsabilidad de Proteger, que aún no se encuentra consolidado. También argumentan que sólo

⁴ Un análisis más acabado de la noción de Responsabilidad al Proteger puede verse en Rodrigues (2012) y Sainz-Borgo (2012).

se refiere al tercer pilar del concepto, olvidando los dos primeros pilares relativos a la responsabilidad del Estado y a la cooperación de la comunidad internacional.

La propuesta brasileña cabe entenderla dentro del interés que se aprecia en este país por constituirse en un actor de nivel global. En los últimos años, Brasil ha puesto en práctica una política exterior moderada y pragmática, asumiendo paulatinamente un papel de liderazgo en la promoción de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en la constitución del Consejo de Defensa Suramericano y en su participación en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), así como una activa labor en el seno del BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) y el G-20. En último término, Brasil apunta a la consolidación de un liderazgo que sirva como trampolín a su aspiración de alcanzar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, en el contexto de un escenario internacional crecientemente multipolar (Riquelme y Acevedo, 2012). De este modo, la pujanza de Brasil en el escenario mundial y su consecuente actividad en el multilateralismo regional y global, se ha constituido como una sección fundamental de su posicionamiento exterior, siendo la noción de la Responsabilidad al Proteger un eslabón más en esta cadena.

En el fondo, según sostiene Gilberto Rodrigues, la Responsabilidad al Proteger indica que Brasil no pretende seguir condicionando la reforma del Consejo de Seguridad a la aplicación de la Responsabilidad de Proteger, sino de utilizar la Responsabilidad al Proteger para acelerar la reforma del órgano hacia la inclusión de nuevos miembros permanentes, considerando el criterio de representación global, combinado con el de representación regional (Rodrigues, 2012:182). Asimismo, en su pretensión de actor global, pretende presentarse como un articulador de su propuesta en el seno del BRICS, donde India ya ha comprometido su apoyo.

4. La política exterior multilateral de Chile y la Responsabilidad de Proteger

A partir de 1990, fecha del retorno de la democracia en Chile, el país inició un intenso proceso de reinserción internacional. Desde esa fecha, que coincide con el derrumbe de la Unión Soviética, el consecuente fin de la Guerra Fría y la expansión de la democracia en el mundo, la política exterior se enfocó en cambiar el posicionamiento internacional chileno, luego del aislamiento político que vivió durante el régimen militar. Según sostienen Myriam Colacrai y María Elena Lorenzini, con la vuelta de la democracia y el proceso de reinserción internacional, “Chile se define como un país mediano, no periférico, integrado al mundo y a la región, exitoso económicamente y estable desde el punto de vista político-institucional” (Colacrai y Lorenzini, 2005: 47).

El retorno democrático permitió que, junto con la reinserción internacional, se llevara a cabo una activa política de negociaciones internacionales a fin de potenciar la apertura económica iniciada durante el régimen militar. De

este modo, el país pasaba de tener una política exterior reactiva durante el régimen militar, a una política que apuntaba a una inserción global activa e integral, sustentada en su régimen democrático, la promoción de los derechos humanos y la apertura comercial (Riquelme, 2012:124).

Bajo estos supuestos, desde la experiencia de Chile se entiende que el fortalecimiento del multilateralismo resulta esencial para los países de menor desarrollo relativo. Lo anterior, por cuanto el multilateralismo promueve reglas claras y disciplinas transparentes, avaladas por un sistema internacional que otorgue oportunidades a todos los actores. Para este país, la política multilateral se constituye como una herramienta fundamental para los Estados en desarrollo como modo de incidir en los sucesos de la política mundial, más allá del enfoque de la balanza de poderes. En tal sentido, el gobierno chileno plantea que “En un mundo globalizado, en el que la interacción de los Estados adquiere mayor dinamismo, el multilateralismo respetuoso de la pluralidad de visiones es una pieza fundamental para enfrentar los desafíos y aprovechar nuevas oportunidades” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008: 33).

En este orden de ideas, según declara un documento oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile del año 2010, entre los intereses prioritarios de la política exterior del país se encuentra el “contribuir al fortalecimiento del multilateralismo”. En tal sentido, el documento señala que:

“La acción efectiva por parte de la sociedad internacional depende de la existencia de instituciones capaces de proporcionar soluciones a los problemas de naturaleza global... Nuestro accionar en las instancias multilaterales se concentra en el ámbito político, en lo económico y en los temas de la agenda global” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010a: 21).

Según sostiene el mismo texto, en el terreno político, Chile apoya y promueve el multilateralismo como la instancia más apropiada para enfrentar los desafíos y oportunidades de la sociedad internacional, tales como el mantenimiento de la paz, la seguridad y la estabilidad mundial (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010a: 21). Asimismo, en otro documento se señala que:

“Chile apoya y promueve el multilateralismo como el ámbito democrático para enfrentar los desafíos de la sociedad internacional. En consecuencia, privilegia el conjunto de instrumentos y mecanismos que expresan la coordinación y el consenso internacional para la acción colectiva de todas las naciones” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010b: 98).

Chile ha asumido su participación en organismos multilaterales mediante una compleja mezcla de institucionalismo y pragmatismo. Por ejemplo, y ante el debate internacional que se suscitó a partir de 2008, luego de que las consecuencias de la crisis económica y financiera global fueran abordadas de manera prominente por mecanismos multilaterales selectivos y elitistas, como el G-20, en desmedro de las normas e instituciones del multilateralis-

mo clásico –universal, inclusivo y democrático–, centrado en Naciones Unidas, Chile, junto a Singapur –como partes del grupo informal denominado 3G (*Global Governance Group*)–, lideró el proceso que concluyó con la adopción de la resolución “Las Naciones Unidas en la Gobernanza Mundial” (A/RES/65/94). A dicha resolución le siguió otra sobre el mismo tema, adoptada en marzo de 2012 (A/RES/66/256). Dichas resoluciones apoyan un multilateralismo democrático, concibiendo a Naciones Unidas como el foro natural para abordar los problemas globales, entendiendo que la existencia de un sistema multilateral inclusivo, transparente y efectivo tiene una importancia vital para hacer frente a los complejos problemas actuales.

También, el país ha asumido un rol pragmático y moderado en su participación en foros de distinto carácter. Por ejemplo, con el objeto de resguardar sus intereses nacionales, Chile ingresó oficialmente a principios de 2010 a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) –foro identificado con países desarrollados–, sin dejar de participar activamente en el G-77 más China y el NOAL, grupos de concertación política característicos del mundo en desarrollo.

En materias de paz y seguridad internacionales, entre otras instancias, cabe destacar el compromiso permanente de Chile con las operaciones de paz de Naciones Unidas, particularmente con la MINUSTAH. También ha participado, desde sus orígenes, en la Comisión de Consolidación de la Paz, creada en diciembre del año 2005 como un órgano subsidiario tanto de la Asamblea General como del Consejo de Seguridad, con la finalidad de fortalecer las tareas de reconstrucción de países en situación de post-conflicto. En el año 2009 Chile presidió la Comisión de Consolidación de la Paz, y el 5 de diciembre de 2011 el país fue elegido como nuevo miembro del Comité Organizacional de dicha Comisión, como parte de los miembros seleccionados por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC). De este modo, Chile formó parte de la Comisión por el período de un año, a partir del 1 de enero de 2012, completando el periodo iniciado por Guatemala. Además, cabe señalar que Chile ha sido un país pionero en su apoyo al concepto de la seguridad humana, formando parte de la Red de Seguridad Humana y ha sido un activo participante en los distintos foros y mecanismos multilaterales sobre desarme y no proliferación.

Por último, en el marco de las negociaciones intergubernamentales sobre la reforma del Consejo de Seguridad, cabe subrayar que, para Chile, esta materia resulta un tema prioritario para la estabilidad y paz mundial. En consecuencia, la posición chilena apoya la ampliación y la reforma de los métodos de trabajo de dicho Órgano, con miras a fortalecer la capacidad y legitimidad de Naciones Unidas en su conjunto. Según Chile, la reforma del Consejo requiere una representación equitativa, un aumento de sus miembros que favorezca a los países en desarrollo y métodos de trabajo más transparentes y participativos. En la misma línea, con el objeto de avanzar en la reforma, este país apoya un enfoque intermedio entre las distintas posturas de los grupos envueltos en las negociaciones, que tienda a la ampliación de

la categoría de miembros permanentes y de no permanentes, que contemple la limitación del uso del veto y una revisión luego de un período determinado. Del mismo modo, el país ha otorgado apoyo bilateral a las aspiraciones de Brasil, Japón, India y Alemania (G-4) para ocupar asientos permanentes, aunque no es partidario de la extensión del veto a nuevos miembros.

Chile y la Responsabilidad de Proteger

Según la Cancillería chilena, desde el fin de la Guerra Fría el mundo enfrenta conflictos interestatales y amenazas globales que sobrepasan las capacidades de los Estados para hacerles frente aisladamente, demandando, en consecuencia, una acción conjunta en su tratamiento. Asimismo, “Se constata un aumento en conflictos internos por motivaciones étnicas, religiosas o políticas, en especial en África”. Ante este complejo escenario, según dicha secretaría de Estado, “creemos que la responsabilidad de preservar la paz y seguridad mundial corresponde a instancias colectivas, más que a respuestas unilaterales, las cuales pueden socavar los fundamentos jurídicos de la convivencia internacional” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008: 36).

Teniendo como base lo anterior, y tal como se indicó más arriba, Chile, –junto a México y Guatemala–, ha sido un fuerte impulsor del concepto de la Responsabilidad de Proteger desde sus inicios. El país austral ha apoyado este principio internacional desde su gestación y actualmente es miembro del Grupo de Amigos de la Responsabilidad de Proteger. Ya en el año 2000, en el discurso durante la apertura del 55° periodo de sesiones de la Asamblea General el 12 de septiembre de ese año, la Ministra de Relaciones Exteriores de Chile, señora Soledad Alvear, sostuvo que:

“Desde el punto de vista ético de nuestra común humanidad, miramos con interés el desarrollo del concepto de la intervención humanitaria. Chile mantiene su adhesión a los principios de la no intervención y de la autodeterminación de los pueblos. Pero estos principios deben articularse con otros principios de igual o superior jerarquía, que han emergido con fuerza después del término de la guerra fría. No podemos permanecer impasibles ante catástrofes humanitarias que provocan grandes conflictos, y por eso propiciamos que, llegado el caso, y con apego a la Carta de la ONU, se pueda socorrer rápidamente a los que sufren mediante acciones concertadas en el ámbito multilateral” (en Arredondo, 2012: 261).

En mayo de 2001 se realizaron importantes reuniones intergubernamentales en Santiago, con el objeto de reflexionar sobre el naciente concepto de la Responsabilidad de Proteger. El 4 de mayo de ese año, en una Mesa Redonda con la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal, la Canciller chilena destacó que la historia de los países de América Latina y el Caribe proporciona un marco doctrinal importante de oposición a las intervenciones unilaterales, que favorece el respeto de la soberanía de los Esta-

dos. Según Alvear, cuando la cuestión es la intervención, quienes diseñan la política regional confían en la Carta de Naciones Unidas. Sin embargo, las decisiones del Consejo de Seguridad pueden ser bloqueadas por las posiciones encontradas de sus miembros, afectando una rápida acción ante situaciones que exigen la intervención internacional. Teniendo como base lo anterior, la Ministra chilena planteó que, considerando que ahorrar vidas debería ser siempre el interés superior, deberíamos encontrar el modo de crear mecanismos nuevos y originales (en Arredondo, 2012: 262).

Entre otras declaraciones chilenas de apoyo a la Responsabilidad de Proteger, que están recogidas en un documento de trabajo de la Cancillería chilena, cabe destacar que el 6 de abril de 2005, el Representante Permanente de Chile ante Naciones Unidas, Embajador Heraldo Muñoz, en sesión de la Asamblea General, aseguró que la delegación chilena no temía sino que esperaba con interés un debate constructivo sobre la responsabilidad internacional y colectiva de proteger. Según el Embajador, no se trataba de reconocer un derecho de intervención humanitaria o aceptar pretextos para la agresión, sino de enunciar una obligación internacional que debe ser ejercida por el Consejo de Seguridad cuando los Estados son incapaces de hacerlo en situaciones extremas. Asimismo, el 21 de junio del mismo año, el Representante Permanente Alternativo de Chile ante Naciones Unidas, Embajador Alfredo Labbé, en una reunión de la Asamblea Plenaria sobre la Reforma de Naciones Unidas, declaró que “Chile concuerda en que la responsabilidad de proteger a la población civil recae primera y principalmente en el Estado” y que desde una perspectiva operacional, el país considera que la responsabilidad de proteger es un “continuo” que incluye derechos y funciones de prevención y asistencia internacional, así como de desarrollo y creación de capacidades nacionales (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012a).

En la misma línea, el 21 de septiembre de 2005, durante el Debate General del 60° periodo de sesiones de la Asamblea General, el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Sr. Ignacio Walker, afirmó que cuando los Estados son incapaces o no están dispuestos a actuar, la Organización no puede quedar indiferente. Según Walker, “La Responsabilidad de Proteger es una obligación moral que no podemos eludir” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012a).

En el marco de la Asamblea General, en julio de 2009 se celebró un Diálogo Temático sobre la Responsabilidad de Proteger. En la ocasión, el Representante Permanente de Chile, Embajador Heraldo Muñoz, refiriéndose a la naturaleza jurídica del concepto de la Responsabilidad de Proteger, sostuvo que al ser adoptado en la Cumbre de 2005, había adquirido el carácter de norma y expresó su “decidido compromiso con la Responsabilidad de Proteger, cuyas bases sólidas quedaron establecidas por los Jefes de Estado y de Gobierno en los párrafos 138 y 139 del Documento Final, y que no pueden ser selectivamente abordados ni revisados”. En cuanto al uso de la fuerza, sostuvo que el imperativo colectivo no es intervenir, sino adoptar cualquier

acción “oportuna y decisiva”, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas (en Arredondo, 2012: 272).

En virtud del sostenido interés y apoyo chileno hacia la Responsabilidad de Proteger, el 3 de abril de 2012 la Misión de Chile ante Naciones Unidas organizó en Nueva York un diálogo interactivo dirigido a los países de América Latina y el Caribe sobre “Responsabilidad de Proteger (R2P): Una mirada en el futuro”, que contó con la participación del Asesor Especial para el Secretario General sobre Responsabilidad de Proteger, Sr. Ed Luck, la Representante Permanente de Brasil, Embajadora María Luiza Viotti, y el Director Ejecutivo del *Global Centre for the Responsibility to Protect*, Sr. Simon Adams. En el resumen del evento, realizado por el Representante Permanente de Chile, Embajador Octavio Errázuriz, se destacó los énfasis hechos por los asistentes respecto de la necesidad de fortalecer los sistemas de prevención y la dimensión regional; la necesidad de establecer criterios objetivos y universales de aplicación de la Responsabilidad de Proteger; fortalecimiento del Estado de Derecho; la creación de puntos focales y la necesidad de mayor transparencia en los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad.

Durante el diálogo interactivo celebrado en la Asamblea General el 5 de septiembre de 2012 en Nueva York, que tuvo como base el informe del Secretario General “Responsabilidad de Proteger: una respuesta oportuna y decisiva”, Chile volvió a manifestar su firme apoyo al concepto en comento. Al respecto, la delegación chilena señaló, respecto de los pilares de la Responsabilidad de Proteger, que “...su aplicación no es consecutiva, sino que se deberá aplicar el más apropiado de acuerdo a una situación determinada y siempre de acuerdo a las provisiones de la Carta de Naciones Unidas”. También destacó que la prevención es un pilar esencial de la Responsabilidad de Proteger, constituyéndose como la manera más eficaz para evitar que se cometan los crímenes que contempla este principio, por cuanto:

“mientras la comunidad internacional más invierta en prevención, en consolidar instituciones democráticas para que puedan funcionar con pleno respeto de los derechos humanos, menos riesgo existirá de que se cometan estos cuatro crímenes... Cuando las circunstancias no dejen otra alternativa que la aplicación de las sanciones del Capítulo VII y por ende, deban ser autorizadas por el Consejo de Seguridad, este órgano principal debe ser capaz de llegar a un acuerdo y poder aprobar las medidas adecuadas. Es lamentable la incapacidad de tomar decisión cuando estos crímenes continúan sucediéndose” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012b).

A este respecto, se destacó que, una vez que se ha decidido la aplicación de una medida bajo el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, el mandato debe ser claro y específico, debiendo haber informes regulares a los miembros del Consejo, con el objeto de contribuir a una mayor transparencia y legitimidad ante la membresía de la Organización.

En seguimiento del diálogo interactivo “Responsabilidad de Proteger (R2P): Una mirada en el futuro”, organizado el 3 de abril de 2012 por la Misión de Chile en Nueva York, el 14 de diciembre de 2012 el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile organizó en Santiago, en conjunto con la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, el seminario “Responsabilidad de Proteger: hacia una visión regional” que contó, entre otras personalidades, con la presencia de Glivânia Maria de Oliveira, Directora del Departamento de Organismos Internacionales de Itamaraty. Durante la apertura del evento, el Director de Política Multilateral de la Cancillería chilena, el Ministro Consejero Carlos Olguín, junto con dar la bienvenida y valorar el aporte brasileño de la Responsabilidad al Proteger, para repensar y complementar el concepto, manifestó que:

“...creemos que es importante que la comunidad internacional siga promoviendo la responsabilidad que cada Estado tiene respecto a su gente. Los Estados que somos miembros de la comunidad internacional tenemos la responsabilidad de usar apropiadamente la diplomacia preventiva y otros medios de paz para ayudar a proteger a los pueblos que han debido enfrentar los tipos de crímenes que [la Responsabilidad de Proteger] condena... Chile concuerda en que la Responsabilidad de Proteger a la población civil recae primera y principalmente en el Estado” (Olguín, 2012).

En síntesis, Chile ha sido un activo promotor y férreo defensor de la Responsabilidad de Proteger desde sus orígenes y sobre todo a partir de su adopción durante la Cumbre de 2005, destacando la relevancia de cada uno de los tres pilares, especialmente el relativo a las medidas preventivas, y señalando de manera constante que la responsabilidad primordial recae en el Estado afectado y que, en su defecto, es la comunidad internacional la llamada a actuar, mediante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. También, este país plantea que, una vez que se ha decidido actuar bajo el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, el mandato debe ser claro y específico, debiendo realizarse informes regulares a los miembros del Consejo, a fin de mejorar la transparencia y *accountability*.

5. Conclusiones

Durante el desarrollo de este trabajo se ha sostenido que en el escenario internacional actual, marcado por un cambio en el poder mundial hacia la configuración de nuevos polos, así como por el dinamismo que evidencia el proceso de globalización, el concepto tradicional de soberanía de tipo westfaliano ha sufrido importantes mutaciones, haciéndose más poroso en virtud del desarrollo del derecho internacional y el multilateralismo. En este contexto y ante los numerosos conflictos interestatales desarrollados a partir del fin

de la Guerra Fría, frente a cuyos atroces efectos humanitarios la comunidad internacional no ha actuado de manera oportuna y eficaz, en el año 1993 Francis Deng introdujo el concepto de “soberanía como responsabilidad”, mediante el cual se entiende a los agentes estatales como entidades al servicio del individuo, concibiendo la soberanía no como control y poder, sino como responsabilidad.

Luego de los sucesos de Kosovo y el bombardeo de la OTAN, el debate internacional sobre la intervención humanitaria se agudizó. De este modo, en el año 2000 se creó la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS), de cuyo informe emanó el concepto de la Responsabilidad de Proteger. Este nuevo principio internacional busca asegurar una respuesta efectiva de la comunidad internacional ante cuatro crímenes específicos: genocidio, depuración étnica, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad.

Sin embargo, pese a que el concepto fue aprobado formalmente por la comunidad internacional en la Cumbre Mundial de 2005, su contenido y metodología no cuentan con un amplio consenso entre los países. Ciertos Estados en desarrollo, agrupados en el G-77 más China y el NOAL, han expresado en numerosas ocasiones su temor de que la Responsabilidad de Proteger sirva como pretexto para la intervención, dañando las respectivas soberanías nacionales. Tales diferencias también han tenido su correlato en la región de América Latina y el Caribe. Por una parte, Chile, México y Guatemala han sido fuertes impulsores del concepto. Por otra, los países agrupados en el eje ALBA han sido férreos detractores de éste. Por último, otros países han sido cautos frente a esta materia, tal el caso de Argentina y Brasil, aunque este último, a partir de los sucesos de Libia, ha entrado con fuerza en el debate con su propuesta de la Responsabilidad al Proteger.

Respecto de Chile en particular, como se apreció en el último acápite de este artículo, este país tiene entre sus ejes internacionales principales el fortalecimiento del multilateralismo, entendiendo a la política multilateral como una herramienta clave para la promoción de reglas claras y disciplinas transparentes, más allá del unilateralismo y de la tradicional política del poder. En esta línea, la política exterior multilateral del país se constituye como un ámbito principal de su plena e integral inserción internacional. Bajo estos supuestos, el país tiene una activa participación, entre otras instancias e iniciativas, en la MINUSTAH, en la Comisión de Consolidación de la Paz, en la Red de Seguridad Humana y en los distintos foros y mecanismos multilaterales sobre desarme y no proliferación, sin olvidar su participación en el proceso de negociaciones sobre la reforma del Consejo de Seguridad.

En lo referente a la Responsabilidad de Proteger, el país está entre los principales promotores del concepto a nivel regional. Para Chile, “La Responsabilidad de Proteger es una obligación moral que no podemos eludir”, en palabras del ex canciller Ignacio Walker. Asimismo, y sin dejar de lado los últimos dos pilares, para el país la prevención resulta un pilar esencial de la Responsabilidad de Proteger, constituyéndose como la manera más eficaz

para evitar que se cometan el genocidio, la depuración étnica, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad.

Como se puede recoger de lo expresado a lo largo de este trabajo, la Responsabilidad de Proteger representa un compromiso histórico de los Estados para proteger a las poblaciones de los crímenes recién señalados, constituyéndose como una transformación fundamental respecto de las tradicionales concepciones acerca de la soberanía, chocando de frente con el clásico principio de no intervención.

Las tendencias que siga la Responsabilidad de Proteger en sus aspectos conceptuales y políticos en pos de una mayor consolidación y formalización, dependerán de la capacidad y voluntad de los diversos países que constituyen a la comunidad internacional en su conjunto. Del activo concurso del mundo desarrollado y en desarrollo dependerá que el tema sea apreciado como un desafío de todos y no meramente como un tema prioritario para los países asociados con el tradicionalmente denominado Norte. La participación del Sur resulta fundamental para avanzar en la legitimidad del concepto; no debe olvidarse que el mundo en desarrollo es eventualmente parte importante de los “beneficiarios” o “víctimas” de una decisión tomada bajo los preceptos de la Responsabilidad de Proteger.

A tal efecto, deben crearse los canales adecuados para favorecer la participación de todos los Estados, de manera de impulsar una discusión diversa y sincera, que dé a entender que la Responsabilidad de Proteger puede significar un antídoto al unilateralismo y a la inacción del Consejo de Seguridad, ante la compleja y violenta realidad actual. Del avance de este concepto puede depender, en último término, la acción temprana y eficaz de la comunidad de naciones para prevenir la aparición y agravamiento de algunos de los peores delitos de la humanidad.



6. Bibliografía

Arredondo, R. (2012). *Intervención humanitaria y Responsabilidad de Proteger. ¿Hacia un nuevo paradigma de protección de los derechos humanos?* Buenos Aires, Argentina: Catálogos.

Assis De Almeida, G. (2006). Soberanía, Cosmopolitismo e o direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). *Política Externa*, 15 (1), 93-104.

Colacrai, M. y Lorenzini, M. (2005). La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de 'fuerzas profundas' y tendencias. *Confines*, 1/2, 45-63.

Evans, G. y Sahnoun, M. (2002). The Responsibility to Protect. *Foreign Affairs*, 81 (6), 99-110.

International Coalition for the Responsibility To Protect. (s/f). Extractos de Declaraciones de Gobiernos sobre la Responsabilidad de Proteger. Región Latinoamericana 2005-2007.

<http://www.responsibilitytoprotect.org/files/R2P%20Declaraciones%20de%20gobiernos%20LatinoAmerica%202005-2007%20ESP.pdf>.

Jones, B. Pascual, C. y Stedman, J. (2009). *Power & Responsibility. Building International Order in an Era of Transnational Threats*. Washington D.C., Estados Unidos: Brookings Institution Press.

Ku, C. (2005). Collective security and the personalization of peace. En S. Charnovitz, D. Steger y P. Van den Bossche (Eds.). *Law in the service of Human Dignity. Essays in Honour of Florentino Feliciano*. (pp. 336-349). Cambridge: Cambridge University Press.

Llanos, H. (2012). La Responsabilidad de Proteger: el rol de la comunidad internacional. *Revista Tribuna Internacional*, 1 (2), 129-139.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2008). *Principios y Prioridades de la Política Exterior de Chile*. Santiago, Chile: Gobierno de Chile.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010a). *Perspectivas, Proyecciones y Desafíos de la Política Exterior de Chile*. Santiago, Chile: Gobierno de Chile.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010b). *Hitos de la Política Exterior durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet 2006-2010*. Santiago, Chile: Gobierno de Chile.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012a). Minuta pública sobre la Responsabilidad de Proteger. Santiago, Chile.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012b). Intervención de Chile en el Diálogo Interactivo de la Asamblea General sobre el Informe del Secretario General "Responsabilidad de Proteger: Una respuesta oportuna y decisiva" (5 septiembre). Nueva York, Estados Unidos.

- Muñoz, H. (2010). La Responsabilidad de Proteger: Tres pilares y cuatro crímenes. *Discusiones Públicas*, 1 (1), 59-70.
- Olguín, C. (2012). *Intervención en seminario "Responsabilidad de Proteger: hacia una visión regional"* (14 diciembre). Santiago, Chile.
- Orchard, P. (2012). The evolution of the responsibility to Protect: at a crossroads? *International Affairs*, 88 (2), 377-386.
- Riquelme, J. y Acevedo, I. (2012). Una potencia en ascenso. La política exterior de Brasil en el multilateralismo regional y global. *Revista Peruana de Ciencia Política*, 1, 137-165.
- Riquelme, J. (2012). La Política Exterior de Chile y la Unión Europea. A diez años del Acuerdo de Asociación. *Relaciones Internacionales*, 42, 119-151.
- Rodriguez, G. (2012). La Responsabilidad al Proteger: Motivaciones, contenidos y cambios. *Pensamiento Propio*, 35, 169-191.
- Sainz-Borgo, J. (2012). La Responsabilidad de Proteger: La perspectiva de Brasil. *Pensamiento Propio*, 35, 193-206.
- Sánchez, J. (2010). La Responsabilidad de Proteger: reflexiones críticas en torno a cuestiones claves. *Estudios Internacionales*, 167, 75-88
- Sepúlveda, J. y Riquelme, J. (2010). La Reforma del Consejo de Seguridad. Una mirada desde América Latina. *Nueva Sociedad*, 230, 23-36.
- Serbin, A. (2009). América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR la alternativa?. *Nueva Sociedad*, 219, 145-156.
- Toro, A. (2012). El concepto de Responsabilidad de Proteger: La perspectiva de la República Bolivariana de Venezuela y otros países en desarrollo. *Pensamiento Propio*, 35, 135-167.
- Zakaria, F. (2009). *The Post-American World*. New York, Estados Unidos: W.W. Norton & Company.